

아파트단지 건설을 통해서 본 한국과 프랑스 주택정책 비교 연구

Comparison of Korean and French Housing Policy through the Examination of Apartment Housing Complex Development

봉인식* · 김도년**
Pong, In-Shik · Kim, Do-Nyun

Abstract

Korea and France share a common housing type, which can be defined as multi-story apartment complex. However, the social status and economic background differs between Korean and French apartment. The purpose of this study is to examine the differences through analysing the management system of housing production. By comparing with the French system and analysing the actual mechanism of housing market, the problems of housing system in Korea will be identified. The housing systems of both countries are based on capitalism. In France, the government intervened to solve housing problems of low income people, a problem caused by the structural limitation of capitalism. However, in the case of Korea, within the provision of housing led by market logic, the more government tried to intervene, the worse the housing problems became - such as high house prices, monopolization of market, etc. Therefore, in order to resolve the vicious cycle of housing system in Korea, it is necessary to reestablish housing finance policy and introduce citizen participation in this field.

키 워 드 · 주택, 아파트, 주택정책, 재생, 한국, 프랑스

Keywords · Housing, Apartement, Housing Policy, Regeneration, Korea, France

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

우리는 현재 지역과 체제를 떠나 세계의 많은 도시 안에서 동일한 도시, 건축모델을 발견할 수 있다. 구 소련의 블록(bloc), 같은 시기

서유럽의 공동주택, 인도 상디그라와 브라질리아의 공동주택은 형태적 유사성을 보인다. 또한 이런 유사한 공동주택들은 다른 국가, 다른 지역에서도 쉽게 찾아 볼 수 있다. 이런 20세기 초 도시건축 이론과 방법론을 지배한 기능주의(functionnalisme) (Choay F. 1965)의 영향은 프랑스와 한국의 경우도 예외는 아니다.

* 본학회 정회원, 경기개발연구원 책임연구원

**본학회 정회원, 성균관대학교 건축공학과 교수

하지만 이런 기능주의는 각 지역의 사회적, 경제적, 정치적 상황에 따라 적용, 변화되어 결과적으로 이들이 형성하는 공간은 그 형태적 유사성처럼 항상 동일한 양상을 보이고 있지는 않다.

따라서 이 연구는 다음과 같은 두 가지 현상의 인지로부터 시작되었다. 첫째, 한국과 프랑스는 각각 아파트단지, 그랑 앙상블(grand ensemble)¹⁾이라는 동일한 주택형태, 보다 넓은 의미에서 동일한 도시조직을 지니고 있지만 이런 물리적 형태의 유사성을 뒤로하고 이 공간에서 나타나는 사회적 양상 및 이 주택이 가지고 있는 시장 안에서의 위상은 수요자적 관점에서 서로 상반된 양상을 드러낸다는 것이다. 다시 말해 한국의 아파트는 중산층 이상의 주택형태로 또 모든 이들에 의해 선호되는 주택형태로 자리 잡은 반면 프랑스의 그것은 대부분 경제적 사회적 소외계층들의 집합소가 되었으며 도시문제의 상징처럼 여겨지고 있다는 것이다. 둘째는 이들의 관리방법에 관한 것으로 여기서 관리는 일상적인 유지, 보수 활동을 지칭하기보다는 이들 공동집합주택을 위해 행해지는 대규모의 장기적인 또는 계획된 정비방식을 얘기한다. 현재 양국에서 노후아파트단지의 개선을 위해 진행되고 있는 '재건축'과 '도시재생'(renouvellement urbain)²⁾은 기존주택 철거라는 동일한 물리적 방법을 사용하면서도 그 결과는 서로 상반되게 나타나고 있다. 즉 프랑스의 철거는 저층 저밀화를 유발하는데 비해 한국의 철거는 초고밀화를 지향하고 있다는 것이다.

따라서 이 연구는 두 주택유형의 유사성과 상이성(적대성)이 양국의 서로 다른 주택건설(재생)시스템에 기인한다는 가정을 둔다. 한국

과 프랑스 아파트건설 시스템의 비교에 기초한 이 가정의 검증과정을 통해 하성규가 단언한 파행적 시장모델'(하성규, 1999)인 한국 주택시스템의 모순을 직접적이며 실증적으로 다루어 보고자 한다.

2. 연구방법 및 범위

이 연구는 양국의 주택건설 및 관리시스템의 분석에 기초를 둔다. 시스템이란 여러 가지로 정의 될 수 있지만 여기서는 토지 수용, 건설 및 재생이란 문제를 위해 구성되고 작동하는 주체들과 그들의 목적 및 정책적, 재정적 도구로 이루어진 '액터시스템'을 말한다(Crozier M. et Friedberg E., 1993). 따라서 이들의 상호작용으로 인한 시스템의 동적인 변화의 차이가 동일한 건축, 도시적 이념과 건설방법-주택의 산업화-을 가지고 줄이거나 환원할 수 없는 두 가지 상반된 결과(영향)를 나타낸다는 것이다.

분석을 위한 자료는 우선 프랑스와 한국의 기존 문헌자료를 중심으로 수집되었으며 이는 학계와 현장의 전문가 및 참여주체와의 인터뷰 분석에 의해 보완됐다. 프랑스측 자료는 프랑스 국립응용과학원 (Institut National des Sciences Appliquées de Lyon)에서 연구수행하며 수집되었다.

이런 자료를 바탕으로 이 논문은 다음과 같은 틀 안에서 전개된다. 우선 프랑스와 한국의 아파트 현주소에 대한 개략적인 고찰이다. 프랑스 아파트단지의 생성배경 및 여건에 대해 다루었던 김도년과 봉인식(2001)의 연구를 참고로 여기서는 양국 아파트의 공간적 유사성과 사회적, 경제적 상황의 차이를 그려내는데 중

점을 두고자 한다. 한국과 프랑스 모두, 아파트 단지(그랑 앙상블) 주민의 사회적 계층에 대한 정확한 통계자료가 전무한 관계로 기존의 지엽적인 연구와 전문연구자들의 입을 빌어 이에 대해 기술하겠으며 특히 프랑스의 경우 그랑 앙상블의 의미론적 정의의 모호함 때문에 수치적 자료는 그랑 앙상블 내 주택의 대다수를 차지하고 있는 사회주택(logement social)³⁾에 대한 자료로 대신하겠다. 이 비교는 양국의 아파트단지와 그랑 앙상블의 차이에 대한 첫 번째 기준을 제시 할 것이다. 이런 기본적인 인식 아래 두 나라의 아파트 단지 건설시스템 및 그 영향에 대해 살펴보기로 하겠다. 따라서 토지 확보, 건설, 분배로 이어지는 주택공급 시스템 안 (혹은 이런 제약 하에)에서 누가, 어떤 장치로 단기간에 대규모 주택건설을 가능케 했는가라는 질문에 대한 답을 구하며 양국의 아파트단지와 그랑 앙상블의 건설 메커니즘이 이들의 재생-한국의 재건축과 프랑스의 리모델링 및 재생- 메커니즘으로 어떻게 이어지고 있는지에 대해 알아보겠다. 끝으로 이런 양국의 비교를 통해 한국 주택시스템의 모순에 대한 논쟁의 문을 열기로 하겠다.

II. 한국의 아파트단지와 프랑스의 그랑 앙상블(grands ensembles)

1. 한국과 프랑스 아파트단지의 물리적 공간환경요소 및 사회적 현황의 비교

한국과 프랑스의 아파트단지는 동일한 건축적 이데올로기, 즉 아테네현장으로 대표되는 기능주의의 원칙에 따라 계획되었다. 한국은 특히 건설초기인 60년대 들어온 페리(PERRY

C.A.)의 근린주구이론⁴⁾의 도입은 도시, 주택계획에 큰 영향을 미치며 주류를 이루게 되었다. 하지만 시간이 지날수록 한국의 아파트단지는 제도적 경제적 영향으로 단순화 조밀화 되며 단위주택은 분양제도와 안방, 온돌 등 한국의 기존 주거문화의 영향으로 나름대로의 독특한 특징을 가지게 되었다(강부성 등, 1999). 또한 한국의 아파트는 중산층이상의 대표적 주택형태로 자리 잡게 되었다 (장성수, 1992).

반면 파리지역의 아파트단지가 평균 96호/ha⁵⁾인 반면 서울의 아파트단지가 204호/ha⁶⁾라는 사실에서 보듯이 프랑스는 전원도시 개념의 영향으로 한국보다는 일반적으로 넓은 녹지와 개방공간을 가지고 있으며 각 단위주택은 각각 다른 평면의 배치로 사회계층의 혼합을 시도하였다. 이는 포르팅(FORTIN J.P., 2001)이 말한 것처럼 계획 시 공간의 평등을 표현하기 위한 노력으로 간주된다. 그러나 이런 계획가나 정책입안자들의 시도들은 실제로는 주민, 사용자들에 의해 외면당하게 된다. 60년대와 70년대 초까지 중산층이 주류를 이루던 프랑스 아파트단지들은 이후 급격한 하향적 필터링현상을 나타낸다. 그 이유는 크게 두 가지로 나누어진다. 첫째, 주민의 주(住)요구 변화에 대한 건축적 도시적 기능(기술)적 한계를 나타냈다는 것이고 다른 하나는 계층간의 인위적 혼합의 부작용이었다. 이는 1973년 공식적으로 그랑 앙상블 건설을 중단한 결정적인 이유가 된다. 따라서 73년 그랑 앙상블 전체주민의 41%가 평균소득 이하였는데 반해 78년 48%, 84년 59%, 88년 63%으로 늘어났으며 1982년 25%이던 비취업인구 분포는 90년 31%, 2000년 52%로 증가했다⁷⁾. 결국 한국과 프랑스의 아파트단지는 도시건축적인 미시적 분석을 떠나 형

태학적, 이론적 태생의 유사성을 보이지만 이들의 사회적 환경은 사뭇 대조적인 양상을 보인다. 즉 한국의 아파트단지가 저소득층을 제외한 모든 계층의 주택형태인데 반해 현재 프랑스 아파트단지의 대부분은 최저소득층을 위한 주거형태로 되어가고 있다고 말할 수 있다(Pong In-shik, 2003).

다른 한편으로 2000년 현재 한국은 전체주택의 약 47.7%에 달하는 약 5.2백만 호의 아파트보유량을 보이는 반면 프랑스의 그랑 앙상블은 그 절반정도인 약 2.5백만 호 정도의 주택재고를 보이며 이는 전체주택의 약 10% 정도를 차지하고 있다. 이런 수치적, 사회적 양상의 차이들은 한국과 프랑스의 주택생산(재생산)시스템 차이에서 그 중요한 이유를 찾을 수 있다.

2. 한국의 아파트단지 생산과 프랑스의 그랑 앙상블 생산 시스템의 비교

1) 택지공급방식의 비교

한국과 프랑스는 약 25년의 시간차를 두고 전쟁으로 인한 주택의 멸실, 산업화 및 도시화로 인한 인구의 집중, 인구의 자연증가 등 비슷한 연유로 주택문제에 봉착했다. 이를 위해 양국의 의사결정자와 전문가들은 주택대량생산을 위해 대부분이 기능주의에 바탕을 둔 건설방법에 동의했으며(Blanc J-N. et al., 1997과 강부성 등, 1999) 이런 결정은 곧 택지대량확보란 문제에 부딪치게 된다.

택지공급방식으로는 공급주체에 따라 민간공급방식과 공공공급방식의 두 가지로 나뉘 볼 수 있다. 전자의 경우 한국은 60년대 중반부터 시행한 토지구획정리사업이 대표

적이며⁸⁾ 이를 통해 초기 아파트단지 건설에 필요한 택지공급을 가능케 하였다. 프랑스의 경우 이런 민간공급방식은 전적으로 지주와 주택개발자간의 거래로 이루어졌으며 그랑 앙상블 건설에 있어 이 방식의 적용은 그 예를 찾아보기 힘들 정도로 매우 소극적으로 이루어졌다. 공공공급방식은 양국에서 비슷한 양상을 보이는데 한국은 80년부터 택지개발사업을 통해 전대미문의 주택건설을 위한 택지공급을 진행했으며 프랑스는 58년부터 시행한 도시계획우선지구(Zone à Urbaniser en Priorité)사업으로 2.2백만 호의 주택을 공급, 현재 프랑스 아파트단지 건설을 위한 대부분의 택지공급을 했다고 해도 과언이 아니다.

이 과정에서 한국의 두 가지 공급방법은 택지개발시행자 및 지주의 토지잉여수익(rente foncière) (Marx K. 1952)에 대해 매우 관대할 수밖에 없는 구조적 한계를 나타냈는데, 이는 프랑스와 다르게 수용사업 시 시행자의 자본경색을 막아 줄 재정장치가 없었다는데서 결정적인 이유를 찾을 수 있다. 다시 말해 프랑스는 95%-100%의 사업비를 국가 또는 국립공탁은행(Caisse des Dépôts et Consignations)에서 사업 후 상환조건(2-6년, 2.5%-5%이자율)으로 융자해준 반면 한국의 공영개발방식은 선분양, 선납 제도를 토대로 거의 모든 경우 시행자 스스로 사업비 마련 및 재정적 균형을 책임졌다.

2) 생산방법의 비교

이런 양국의 택지공급방식의 차이는 주택의 공급-소비 메커니즘에도 이어지며 그 거리가 더욱 멀어지고 있다. 이는 표1로 간단히 설명될 수 있다.

표 1 그랑앙상블과 아파트단지 비교

	그랑 앙상블 (프랑스)	아파트단지 (한국)
시행자	공공 및 준공공 개발자	민간개발자 (약간의 공공개발자)
재원	공공자본(소량의 민간자본)	민간자본+단기 공공자본
주택위상	사회임대주택 (소수의 자가주택)	자가주택 (극소수의 공공임대주택)
대상계층	서민계층 (중산층포함)	지불가능계층

출처: Pong In-Shik(2003), 전계서 재구성

특히 두 시스템의 성격을 결정짓는 중요한 열쇠는 재정지원방식에 있다. 한국과 프랑스의 아파트단지가 대량으로 공급되던 기간의 전체 주택건설호수분포를 재원별로 보면(표2), 프랑스는 77%의 주택이 공공자금지원으로 지어졌는데 반해 한국은 그 반대로 36%정도만이 공공자금에 의해 건설되었다. 여기서 자본량에 따라 다시 살펴보면 전체건설자본 중 프랑스는 공공자본비율이 50%가량 되는데 반해 한국의 국민주택기금비율은 10%이하로 떨어진다.

표 2. 주택 대량공급 시기의 한국과 프랑스 주택 건설 재원비교

	프랑스(1953-1973)		한국(1981-1999)	
	재원	%	재원	%
공공 자본	사회임대주택 기금(HLM)	30	국민주택기금, 공공개발자 자기자본	36
	프랑스 토지신탁의 주택자금특별 대출과 연계하거나 하지 않은 정부보조금	47		
민간 자본	금융시장, 민간은행, 민간개발자 자기자본 등	23	민간은행, 금융시장, 민간개발자 자기자본 등	64

출처: Mouvement économique en France 1949-1979, INSEE와 주택통계편람, 건교부

하지만 여기서 분명히 상기해야 할 것은 공공재원으로 상시 분류되는 이 국민주택기금이 실제로 단기민간자본과 크게 다르지 않게 운용되었다는 것이다. 이론적으로 또 실제적으로 임대주택의 건설은 장기저리의 융자장치 설치가 요구(Topalov C. 1987)된다면 한국의 주택재정장치는 결국 공공 -특히 대한주택공사- 이든 민간이든 한국의 모든 형태의 주택개발자가 자가위주의 주택을 공급 할 수밖에 없는 결과를 가져왔다고 사료된다. 이는 결과적으로 '국민'을 위한 주택, 프랑스의 '사회주택'(logement social)과 한국의 '국민주택'사이의 실제적 편차를 나타낸다. 양국의 아파트단지에서 양적으로 중요한 위치를 차지하고 있는 이들은 프랑스가 사회주택개발자⁹⁾에게 건설비의 95%이상을 장기저리(1%, 45년 상환)로 융자, 사회임대주택(logement locatif social)건설을 가능하게 해 준 반면 한국의 국민주택기금은 건설비의 50%선에서 공공 또는 민간개발자 상관없이 단기융자로 지원되어 한국의 독특한 공급제도인 분양제도에 의해 판매되었다.

3. 한국의 아파트 재건축과 프랑스의 아파트 재생(Renouvellement)

노후화 되어가고 있는 아파트단지를 위해 프랑스와 한국은 '철거-재건축'이란 물리적으로 동일한 방법을 사용하고 있다. 하지만 고층고밀화 하는 한국의 아파트단지와 저층저밀화하는 프랑스의 그랑 앙상블을 볼 때 두 방식의 적용 결과는 상이하게 나타남을 알 수 있다. 이는 우선 철거 이유에 그 답을 찾아 볼 수 있을 것이다.

양국의 철거를 유발한 첫 번째 원인은 노후 주택지역의 정비라는 면에서는 같은 범주에 있

을 수 있으나 이런 상이성은 앞에서도 얘기했듯이 문제의 인식과 해결을 위한 주체가 누구인가로 귀결된다. 프랑스의 철거는 사회주택에 대해 정책적인 계획 하에 사업을 진행하고 있으나¹⁰⁾ 한국의 철거는 전형적인 민간사업으로 아파트 소유자와 민간건설업체의 주도로 예측 불가능하게 동시 다발적으로 일어나고 있다. 따라서 이렇게 다른 결과를 가져오게 한 보다 근본적인 이유는 사업의 진짜 목적인 경제적 수익성에 있다.

20여 년에 걸친 리모델링 사업의 실패로 인한 그랑 앙상블 내 아파트의 주택시장에서의 소외 및 이로 인한 빈집의 급격한 증가는 이들의 관리를 책임지고 있는 사회주택기관의 재정상태를 위협했으며 이런 위협은 곧 이 기관에 대출을 담당한 국가금융기관(CDC)과 보증을 맡은 지방정부의 재정 불안정으로 다가왔다(김도년과 봉인식, 2001). 따라서 철거 후 새로운 공동주택의 건설은 이 기관들의 재정상태의 균형을 찾자는 것이다. 다시 말해 비어 있는 그리고 비어가고 있는 건물의 철거-재건축으로 새로운 주민체층-지불능력이 있는-의 유입을 꾀하자는 것이며 이로써 사회주택기구들은 빈 건물에 들어가는 유지비용 부담에서 벗어나며 재정적 수지 균형을 기대 하는 것이다. 반면 한국의 재건축은 초기의 목적인 주거환경의 개선은 뒤편으로 밀려나고 민간시행주체의 경제적인 목적인 최대 이익추구에 의해 법규가 허락하는 한도에서 최대한의 주택 증가를 보이는 것이다(대한주택공사, 1996). 즉 사업시행자는 항상 자신의 재정적 부담 최소화를 추구했고 이는 결국 아파트의 건설에서 재건축까지 일관되게 유지되고 있는 한국의 주택건설 논리를 보여준다. 이런 부담은 결국 제 3자에게 되돌

아 왔다. 재건축은 그것이 가져다주는 경제적 효과에 의해 증폭되었고 지금은 경제적 목적, 즉 수익성 때문에 재건축의 시행이 이루어지고 있다고 해도 과언이 아니다. 특히 재건축 대상 아파트가 모두 기존 도시 내에 위치, 일정한 도시성을 가지고 있다는 것과 토지취득의 문제가 없다는 것은 기존 주택개발업체로서는 매우 흥미 있는 조건이 아닐 수 없었다. 결국 재건축은 두 사업주체의 목적이 맞아떨어지면서 활발히 시작되었다. 다른 한편으로는 주택건설촉진법의 개정 등을 통해 이들의 활동을 지지하고 있는 정부의 제도적 뒷받침도 간과 할 수 없는 중요한 요소이다.

결과적으로 프랑스의 사회주택에 비해 한국의 국민주택은 민간주택과 아무런 차이가 없기 때문에 재건축 시 국가가 개입 할 명분이 뚜렷하지 않은 것이다. 이는 수익성이라는 같은 전략적 목적에도 불구하고 서로 다른 해석을 내리게 되는 결정적인 역할을 하며 사업주체의 상이성을 나타낸다. 따라서 프랑스의 사회주택의 철거가 그들의 관리를 책임지는 사회주택기구들의 재정적 균형을 목적으로 하고 있다는 것은 당연하며 같은 이유로 한국의 국민주택의 재건축이 민간논리에 의해 최소의 투자와 최대의 이익을 요구하는 것은 당연하다. 하지만 후자에 의해 나타나는 문제들은 앞에서도 얘기했듯이 이런 당연함에 의문을 제기한다.

III. 공공논리나 민간논리나? 프랑스 시스템을 통해 본 한국시스템의 모순

1. 한국 주택시스템 안에서 공공의 위치

자본주의하에서의 주택은 '이상한 상품'이다

(Topalov C. 1987). 주택의 생산은 자금순환이 매우 느린 관계로 초기투자가 적고 또한 토지 수용의 어려움 -양적 제한과 투기심리-은 주택 생산구조 현대화를 더디게 하여 주택의 희소가치를 높이며 이는 수요와 공급의 불균형을 가져온다. 토지수용의 어려움과 이 수요-공급의 불균형은 투기자금의 유입을 불러 일으켜 주택 가격의 상승을 가져오며 이는 곧 지불능력이 부족한 계층들의 주거문제로 나타나게 된다. 즉 주택에 대한 국가의 개입은 자본주의의 구조적인 한계에서부터 나온다 (Castells M. 1973). 자본주의하의 주택건설은 구조적으로 저소득층의 주택문제를 가져 올 수밖에 없으며 주택의 희소성을 줄이기 위한 국가의 개입은 그 정당성 및 필요성을 가진다.¹¹⁾

한국과 프랑스도 이런 논리에서 예외는 아니다. 하지만 그 방법 및 결과 면에서 매우 이질적인 양상을 나타냈다. 프랑스는 자금순환문제를 위해 장기저리의 대출자금을 마련하고 공공의 토지 수용으로 획득된 토지를 원가에 공급하며 전 근대적인 생산구조의 산업화를 통해 그랑 앙상블을 건설, 낮은 임대료로 서민층을 위한 주택을 대량으로 공급 할 수 있게 된 것이다. 이런 면에서 프랑스의 그랑 앙상블의 건설로 대변되는 사회주택(logement social)은 공공의 논리를 잘 나타낸다고 보인다. 자본주의 체제하에서도 프랑스는 이 공공의 논리를 민간 자본논리와 효과적으로 분리, 민간시장과 공공시장의 비교적 명확한 구분을 보여 주었다. 결국 이런 너무도 명확한 구분이 이 지역의 급작스러운 평가 절하로 나타나고 이후 주택시장의 안정이 이들 사이의 경계를 애매하게 만들었지만 이는 정책적 경영의 문제이지 결코 사회주택의 정의에 문제가 있는 것은 아니다. 따라서

비록 여러 사회학자들에 의해 운용상의 문제가 지적(Chamboredon et Lemaire, 1970)되지만 자본주의 주택건설-공급의 구조적 한계에 대한 인식에 기초, 자금순환문제부터 주택건설까지 서민계층에 대한 국가의 강력한 개입을 현재까지 목격 할 수 있다.

반면 한국은 국민주택기금이라는 금융장치를 마련하고 토지구획정리사업 및 택지개발촉진사업 등을 시행, 토지확보문제에 국가의 강한 개입이 목격된다. 또한 국민주택을 위한 재원마련, 주공 등의 공공개발자 설립 등은 선형적으로 프랑스의 그것과 다르지 않다고 사료된다. 하지만 국민주택, 민영주택을 가리지 않는 생산자 지원방식, 이들의 공급과정 -가격과 배분방식- 의 절대적으로 평등한 규제는 한국식 국가개입의 백미라고 할 수 있다. 결국 국민주택기금은 민간자본과 같은 논리로 운용되어 공공 및 민간 건설업체가 임대주택이나 장기저리 분할 상환 분양주택을 공급하지 못하게 했으며 토지 공급과정에서는 국가가 오히려 암묵적으로 지가상승을 바라는 현상을 나타냈다. 결과적으로 한국 시스템 안에서 국가의 개입은 주택 및 토지에 투기자본의 유입을 가중시켜 오히려 가격상승을 불러일으키며 지불능력이 상대적으로 적은 계층은 이 시스템 안에서 거주기회를 더욱 더 얻기 어려운 상황이 연출되었다. 즉 한국의 국가개입 모델은 국가의 재정적 참여 없이 기존 민간자본의 축적을 더욱 강화하고 실질적으로 국가의 개입을 필요로 하는 저소득층의 소외로 요약될 수 있다.

이런 양국의 논리는 결국 재건축, 재생 사업에서도 이어진다. 소유자가 땅을 대고 건설업체가 기술과 건설비를 부담, 사업비의 대부분을 분양주택 수익금으로 대체하는 재건축은 그

재정시스템에서 100%민간사업의 성격을 지니며 국가는 재건축으로 인한 주택경기의 활성화와 주택보급률의 상승이란 목적을 숨기며 일종의 방관자적 역할을 하고 있다. 이런 재건축의 논리에서 우리는 진정으로 시행자 주체 즉 집주인들과 건설업체의 이윤추구 행위를 매도하기 어렵다고 사료된다. 이를 매도하기 전에 이런 기대를 가능하게 해준 시스템에 문제의 초점을 맞추는 것이 우선 되어야 한다고 본다.

프랑스의 아파트단지 재생은 그것을 지을 때부터 보여주었던 국가의 '긍정적 차별'(discrimination positive)의 결과이며 한국의 아파트단지 재건축은 국가의 '전체적 차별', 즉 주택 문제에 대해 모든 국민을 소외시킨 결과를 가져왔으며 이는 곧 자본주의하에의 극복하기 힘든 구조적 문제인 빈익빈 부익부 현상의 가중을 주거부문에서 가져오게 했다. 결국 아파트의 건설에서 정비까지 프랑스는 상대적으로 지불능력이 떨어지는 계층을 위해 국가의 개입을 보여준 반면 한국은 이 과정에서 국가의 파행적 개입으로 한 개인이 모든 것을 책임을 지는 상황을 연출, 재건축으로 인한 도시, 주택의 파행적 상황은 어쩌면 당연한, 예측 할 수 있었던 결과라고 사료된다.

2. 주택에 대한 가선후(pseudo préférence) 및 주택의 이중적 독점화 현상

한국의 주택시스템은 결과적으로 아파트에 대한 가선후(pseudo préférence)현상을 만들어냈다. 이는 우선 정책적 면에서 그 큰 원인을 찾을 수 있으며 이후 아파트가 가져다 준 경제적 사회적 효과들의 상호작용에 의해 고착화되었다.(Pong In-Shik, 2003) 이를 바탕으로 한 계속적인 아파트 건설은 주택건설업자들에게는

나름대로의 건설 노하우를 쌓아가게 하기 충분한 시간을 제공했으며 결과적으로 다른 곳으로 눈길을 돌릴 이유를 주지 못했다. 이런 가선후는 아파트 이외의 다른 주택형태에 대한 평가절하 현상을 동반하며 이들을 소비시장에서 소외시키는 결정적인 역할을 했다. 또한 이 가선후 현상은 주택선후에 대한 설문조사 시 한쪽에서는 70%이상이 아파트를 선호한다는 결과를 보이고 다른 쪽에서는 60%이상이 단독주택을 선호(민병호와 제해성, 1999)한다는 서로 다른 모순적 결과를 가져왔다.

이 가선후 현상은 주택, 주거의 형태적 독점화를 불러 일으켰으며 분양으로 대표되는 한국식 주택공급시스템과 더불어 점유방식의 독점화를 가져온 가장 큰 요인이라고 사료된다. 이런 이중적 독점화 안에서 주택에 대한 소비성향 뿐 아니라 정책입안 및 결정, 연구, 조사, 토론 등에서도 한국 주거에 대한 화두는 항상 '아파트'란 틀을 벗어나기 힘들었다.

3. 새로운 주택문제에 대한 인식과 공공의 새로운 역할

이런 극단적, 획일적, 맹목적인 주택건설 뒤에는 전적으로 민간에 의존한 주택 건설의 제도적 틀이 있었기 때문이다. 따라서 한국의 주택시장이 주거의 다양화로의 방향전환을 위해서는 무엇보다도 시스템의 전환, 즉 정책의 전환과 이에 따른 각각 참여주체들의 역할의 재정립이 필요하다고 생각된다. 그리고 이는 보다 현실적으로 현재 주택건설, 공급 시스템에서 그 역할이 불분명한 공공주체 -국가와 지자체- 의 제자리 찾기가 우선적으로 요구된다. 산업발전과 경제발전에 국가자본의 집중은 민간 자본위주의 주택건설 및 공급 시스템을 유지했

으며 이런 시스템 안에서 공공은 가격의 통제, 조절 및 분배 등을 위한 일련의 정책을 수립 실행하였지만 민간의 경제적 이익 추구 극대화 경향에 대해 자유롭지 못했다. 이는 서민을 위한 소위 말하는 사회주택이 아닌 가격, 배분, 점유방식 등이 민간의 것과 거의 차이가 없는 국민주택건설에서 잘 나타난다. 결국 이런 공공의 불분명한 위상은 한국 주거의 단순화, 점유방식의 획일화에 큰 영향을 미쳤다고 사료된다. 공공주택의 민간주택화, 투기억제장치의 가격상승 유발 효과 등 결국은 변질된 자본주의가 한국의 주택부문을 지배하며 공공의 실질적인 논리는 찾아보기 힘들다. 결국, 법적인 장치의 마련, 이로 인한 통제나 제어, 충돌 감소 등의 효과는 프랑스의 예에서도 보듯이 대부분의 나라가 나름의 기준을 가지고 행하고 있다. 어쩌면 이는 당연하고 기본적인 행위라고 보여진다. 문제는 이들 공공주체들의 재정적인 참여, 즉 재정장치의 마련에 있는 것이다. 공공의 결정에 의해 모여진 공적인 재원임에도 불구하고 운용방식은 민간의 논리와 비슷하게 운영되어지고 있는 한국의 국민주택기금의 새로운 운영방법은 그래서 필요하다고 생각된다. 이런 주택재정장치의 정비 없이는 국민주택, 재건축의 문제 더 나아가 주택문제, 서민층 뿐 아니라 상위계층을 제외한 대다수 국민이 느끼는 주거 문제의 해결을 가져 올 수 없다. 노후화 된 고밀 아파트의 재건축은 필요하다. 하지만 이를 위한 방법 중 그 핵심이라고 할 수 있는 그 재원의 마련은 결코 현재 논의되고 있는 민간논리에 의해 되어서는 곤란 할 것이다. 이런 방법은 70년대부터 쌓여진 부동산가격의 거품을 가중시키며 앞에서 얘기한 주택문제의 근본을 무시하는 결과를 가져 올 수 있기 때문이다.

국가(지자체 포함)가 진정으로 도시문제를 생각하고 주택문제를 생각하며 국민들의 주거의 안정을 생각한다면 이제는 더 이상 규제의 생산자 역할에서 벗어나 재정적 장치와 함께 사업의 직접적인 참여주체로 주택건설, 재건축, 더 나아가 도시재생을 위해 중심적 역할을 해야 할 것이다.

IV. 결론

우리는 위 연구를 통해 동일한 시대상황과 동일한 도시건축적 이념 및 건설방식 하에 서로 다른 생산시스템의 차이에서 오는 서로 다른 사회적, 공간적 결과를 볼 수 있었다. 한국과 프랑스의 아파트단지들은 같은 탄생 배경, 정책적 합의, 건설방식의 동일함에도 불구하고 현재 사회·경제적으로 다른 위상을 가지고 두 나라에 존재하고 있다. 이는 무엇보다도 이들 건설에 실제로 영향을 미쳤던 정책적, 제도적, 재정적인 틀과 건설주체의 차이에서 기인한다고 사료된다. 따라서 한국의 사적논리에 입각한 건설제도 및 주체는 프랑스의 공적논리에 입각한 그것과 상반된 입장을 분명히 한다. 이는 양국의 아파트단지 재생 시에도 동일하게 적용되며 선형적으로 같은 두 가지 필요성 -노후화, 경제성- 에 대한 서로 다른 해석을 내리는 결과를 보였다. 특히 이런 한국적 논리의 주택정책은 아파트와 소유로 대변되는 주거의 획일화, 단순화, 독점화를 유발했다고 사료된다.

프랑스 그랑 앙상블의 주민계층과 시장에서의 위치는 한국 아파트단지의 그것과 상이하다. 그리고 이들이 주는 사회적, 경제적 문제도 상이하다. 하지만 한국이 임대나 분양이나 '국

민주택'이란 것을 얘기한다면 프랑스 시스템은 한국에 많은 시사점과 시행착오를 줄일 수 있는 기회를 제공해 줄 수 있을 것이다. 또한 한국이 저소득층을 위한 임대주택을 생각한다면 프랑스 그랑 앙상블의 주민 계층의 변화와 그 요인 및 이로 인한 반사회적인 현상들은 꼭 상기해야 할 것으로 믿는다. 반면에 이 프랑스 사업방식의 직접적인 도입은 기존 시스템 -소유권, 운영관리방식 등-과 여러 가지 문제를 유발할 수 있을 것으로 보인다.

결국 이 연구는 궁극적으로 한국의 30년 아파트 단지의 건설로 잃어버린 혹은 나타나지 못한 '주거'(habitat)의 다양화를 얘기하고자 했다. 이는 단지 주택형태 -한옥, 양옥, 아파트, 연립 등-으로 단순히 나뉘지는 외형적인 형태에 대한 다양화뿐만 아니라 주택의 다양한 점유방식 즉 구입과 임대, 두 가지 큰 틀 안에서 보다 다양하게 주택에 접근할 수 있는 방법을 말하고자 하는 것이다. 후자는 주택공급방식의 다양화를 말하며 이에 필수적으로 따라야 할 재정, 금융지원 방식의 다양화를 말한다. 유형과 무형적 요소로 구성된 주거는 사회, 문화적 요소와 밀접한 관계를 맺고 있는 것이다. 이제 모든 제도적, 정책적 노력은 우리의 주거를 다양화하고 그 접근성을 높이는 방향으로 가야 된다고 사료되며 보다 다양한 주(住)요구, 그에 상응하며 모든 이에게 공평하고 열려있는 주거형태의 개발을 위해 노력해야 한다. 우리 앞에 놓여진 이 문제는 결코 쉽지 않다. 아파트로 상징되는 왜곡된 주택시장 안에서 일반인 및 관련주체들의 의식 전환을 위해 많은 노력이 요한다고 생각된다. 이를 위해 우선적으로 새로운 주택문제에 대한 인식과 획일적 주거를 유지시키고 있는 제도, 그 안의 참여주체들의

논리 및 목적의 전환과 재정립이 요구되며 앞으로 이를 만족시켜 줄 방법에 대한 구체적인 연구가 필요하다고 사료된다.

- 주1. 그랑앙상블은 도시·건축적으로, 한국의 아파트 단지와 유사한 개념임.(김도년과 봉인식, 2001)
- 주2. 프랑스의 도시재생은 아파트단지 뿐 아니라 정비가 필요한 기존 도시지역을 그 공간적 대상으로 한다. 이 개념은 기존도시가 가지고 있는 물리적, 사회문화적, 경제적 문제 등을 치유하기 위한 모든 행위를 말하며 재건축, 재개발, 재할용 등 기존의 것에 대한 개선, 정비 등의 의미를 담고 있는 '재'로 시작하는 모든 복합어들을 포괄하는 개념임.(김도년과 봉인식, 2001)
- 주3. 프랑스 사회주택(logement social)은 영구임대를 목적으로 하는 사회임대주택(Habitation à Loyer Modéré)이 대부분을 차지하며 판매주택도 일정부분을 차지하고 있다. 이들은 국가의 장기저리의 주택건설융자금 지원을 받아 사회주택기구(OPHLM, OPAC, SAHLM, SCH, SACI), 제3섹터(SEM), 민간건설회사 등에 의해 지어진다.
- 주4. 프랑스의 아파트 단지도 50년대 당시 근린지구라고도 불렸음.
- 주5. Merlin Pierre, 1994, La croissance urbaine, PUF.
- 주6. 서울시, 1999, 아파트대장.
- 주7. Stébé, Jean-Marc, 1995, La réhabilitation de l'habitat social en France, PUF.
- 주8. 토지구획정리사업은 국가가 중간에 끼어들어 택지조성의 주체가 되지만 결과적으로 민간지주와 주택개발자간의 관계에 의해 토지가 공급되므로 민간공급방식으로 분류함. 덧붙여 이런 민간수용과정에서 공공의 개입은 저개발국가나 개발도상국에서 볼 수 있는 방식임.
- 주9. 프랑스의 사회주택건설 및 관리를 담당하고 있는 사회주택기구(organismes HLM)은 약 100년 이상의 전통을 가지고 있으며 공공(office HLM)과 민간(société anonyme)으로 구분된다. 공공기구는 다시 공공사회주택기구(OPHLM)와 공공건설개발기구(OPAC)으로 나뉜다. 이 두기관은 지자체에 속해 있으며 실제적 업무상으로는 차이를 보이지 않으나 법적으로 전자는 공법을 후자는 민법을 따른다. 민간기구는 사회주택민간회사, 조합회사 및 부동산신탁회사로 나눌 수 있다. 첫 번째 기구는 공공사회주택기구와 업무상 차이를 보이지 않으나 약간의 이윤(3% 미만)을 취할 수 있으며 나머지 두 기관은 주로 분양주택공급에 관련되어 있다.
- 주10. 민간주택도 건물노후도, 가구재정상태 등 일정

기준을 만족하면 국가의 지원을 받을 수 있다.
 주11. 이런 연유에서 서유럽의 국가들이 주택문제에 개입했으며 예외적으로 미국은 매우 소극적인 개입을 보였는데 그 이유로 미국은 도시외곽에 저렴한 토지의 확보가 매우 용이했으며 대량생산능력의 확보로 공급에 대한 제약이 미미했다.(Castells M. 1973)

인용문헌

1. 강부성 · 강인호 · 박광재 · 박인석 · 박철수 · 이규인(1999) 「한국공동주택계획의 역사」, 서울: 세신사.
2. 김도년 · 봉인식(2001) “아파트단지의 재생과 리모델링 정책을 중심으로 본 프랑스의 도시재생에 관한 연구”. 「국토계획」 36(2): 19-31.
3. 대한주택공사(1996) “재건축사업의 문제점과 개선방안. 성남: 대한주택공사”.
4. 민병호 · 제해성(1999) “국내 4가지 대표적 주택유형에 대한 선호동향 연구”. 「대한건축학회지」 131: 31-40.
5. 서울시, 1999, 「아파트대장」.
6. 장성수(1994) “1960-1970년대 한국 아파트의 변천에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 박사 학위논문.
7. 하성규(1999) 주택정책론, 3ed. 서울: 박영사.
8. Blanc Jean-Noël et Bonnilla Mario et Tomas François(1997). *Les grands ensembles d'habitation et leur réhabilitation(1952-1992)* VOL 2. Saint-Etienne: Ecôle d'architecture de Saint-Etienne.
9. Castells Manuel(1973). *La question urbaine*, Paris: Mapero.
10. Chamboredon Jean-Claude et Lemaire Maire. *Proximité spatiale et distance socialeM les grands ensembles et leur peuplement*, In Paquot Thierry et Roncayolo Marcel(1992). *Villes et civilisation urbaine XVIII-XX siècle*, Paris: Larousse.
11. Choay Françoise(1965). *Urbanisme, utopies et réalite: une anthologie*, Paris: Seuil.
12. Crozier Michel et Friedberg Edmond (1993). *L'acteur et le système*, Paris: Seuil.
13. Fortin Jean-Patrick(2001). *Grands ensembles: l'espace et ses raison*, Paris: PUCA.
14. Marx Karl(1952). *Le capital, livre3 vol.8*, Paris: Editions Sociales.
15. Pong In-Shik(2003). *La fabrication et la gestion des grands ensembles: approche comparée des pratiques d'édification et de requqlification des grands ensembles en France et en Corée du Sud*, thèse en urbanisme, INSA de Lyon.
16. Merlin Pierre(1994). *La croissamce urbaine*, PUF.
17. Stébé Jean-Marc(1995). *La réhabilitation de l'habitat social en France*, PUF.
18. Topalov Christian(1987). *Le logement en France, histoire d'une marchandise impossible*, Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques.

접 수 일 : '03. 06. 25